

Kleerhangers sorteren of creperen

Sinds de invoering van de nieuwe bijstandswet (Wet Werk en Bijstand - WWB) op 1 januari 2004 kent Nederland een praktijk van gedwongen tewerkstelling voor mensen die zijn aangewezen op inkomensondersteuning door de overheid.

door Louis van Overbeek

Weliswaar kende ook de 'oude' bijstandswet (ABW) een, in een sollicitatieplicht vervatte, eis aan de uitkeringsgerechtigde pogingen te ondernemen om uit de bijstand te komen door het aanvaarden van werk, maar in de nieuwe wet - voorbereid door de toenmalige VVD-staatssecretaris van Sociale Zaken, Mark Rutte - is daar nog het een en ander bijgekomen. Iedereen die onder de nieuwe wet een uitkering aanvraagt, wordt namelijk onmiddellijk aan het werk gezet en is verplicht deel te nemen aan door de uitkerende gemeente - veelal onder de naam "Work First" - aangeboden werkverschaffingsprojecten, waarbij men in ruil voor een karige uitkering laagwaardige of zelfs volstrekt zinloze arbeid dient te verrichten (kleerhangers sorteren, papiertjes prikken, gordijnhaakjes aanzetten, schoffelen in het park). Het begrip 'passende arbeid' is dan ook afgeschaft. Hierdoor wordt nu elke vorm van arbeid als passend voor iedereen beschouwd. Dit alles in combinatie met een aangescherpt sanctiebeleid, waardoor bij onvoldoende medewerking de uitkering eerst wordt verlaagd en vervolgens soms zelfs volledig stopgezet (2).

arbeidsverdwazing

Deze praktijk van gedwongen tewerkstelling is een uitvloeisel van de neoliberale ideologie die de westerse wereld de afgelopen decennia heeft gedomineerd en geleid heeft tot wat men zou kunnen noemen een complete, algehele arbeidsverdwazing: de vrijwel alom gedeelde opvatting dat in de samenleving door iedereen zoveel en zo lang mogelijk en tegen iedere prijs betaalde arbeid moet worden verricht om de gevolgen van de onophoudelijk in het bewustzijn gemokerde bedreigingen van globalisering en vergrijzing het hoofd te kunnen bieden. Hierbij heeft de werking van de vrije markt de hoogste prioriteit, moet arbeid goedkoop en flexibel zijn en zijn sociale rechten ondergeschikt aan dit hogere doel. Een toestand die de Duitse Sozialwissenschaftlerin dr. Christa Sonnenfeld in haar artikel "Aktive Arbeitsmarktpolitik heisst: Zwang" deed verzuchten: "Arbeit um jeden Preis, dieses Motto überlagert inzwischen derart unsere menschliche Existenz, dass eine grundrechtliche Prüfung dringend geboten ist." Het fenomeen gedwongen tewerkstelling van uitkeringsgerechtigden draagt bij aan de realisering van het wijd verbreide neoliberale arbeidsideaal. Door dwangarbeid te koppelen aan bijstandsuitkeringen kunnen minvermogende werkloze burgers met weinig kansen op de arbeidsmarkt onder de leuze 'Werk boven inkomen' toch productief gemaakt worden en anderen ervan worden afgeschrikt überhaupt nog een uitkering aan te vragen. Het is dan ook geen exclusief Nederlands verschijnsel. In bijvoorbeeld Duitsland (de Hartz IV-wet) en Engeland (de New Deal van Tony Blair) kent men vergelijkbare maatregelen.

De invoering van feitelijke dwangarbeid voor uitkeringsgerechtigden in veel landen van de EU kent, naast deze algemene ideologische achtergrond, twee meer concrete inspiratiebronnen. In de eerste plaats is dat het Europese beleid op het punt van werkgelegenheid en sociale voorzieningen zoals dat in het jaar 2000 werd geformuleerd op de toppen van Lissabon en Nice. Hier werd afgesproken dat Europa "de meest concurrerende economie van de wereld in 2010" moest worden. Aanbevolen werd daarom een 'activerend' werkgelegenheidsbeleid te voeren, waarbij het aantal voorwaarden dat gesteld wordt aan het toekennen van uitkeringen voor wie werkloos, arbeidsongeschikt of oud is, drastisch wordt uitgebreid en in ruil daarvoor tegenprestaties worden verlangd, zoals bijvoorbeeld die, welke wordt aangeduid met de contradictio in terminis 'verplicht vrijwilligerswerk'. Concrete maatregelen worden echter door Europa overgelaten aan de nationale regeringen. Die hebben zich hierbij vervolgens in grote meerderheid vooral laten leiden door een tweede inspiratiebron: het Amerikaanse werkgelegenheidsbeleid onder Clinton, waarvan de staat Wisconsin, waar de "Work First"-projecten zijn bedacht, de meest uitgesproken exponent is. Deze staat heeft zich - hoewel haar resultaten voornamelijk gebaseerd zijn op bluf, aangezien de maatregelen er daar vooral toe geleid hebben dat het aantal werklozen zonder uitkering enorm is toegenomen - ontwikkeld tot een soort bedevaartsoord voor Europese, en ook Nederlandse

beleidsmakers.

newspeak

Opvallend bij de invoering van de nieuwe, van staatswege verordonneerde arbeidsdwang in Nederland en andere Europese landen is de ongelooflijk gemakkelijke en brede acceptatie ervan in de samenleving. Gemor onder de bevolking valt nauwelijks te horen, pers en media zwijgen er nagenoeg over, juristen houden hun kaken op elkaar, vakbonden organiseren geen stakingen. Zelfs de leiders van de sociaal-democratische partijen hebben zich bekeerd tot de neoliberale arbeidsdwang. Dit gebrek aan weerstand moet waarschijnlijk verklaard worden als het gevolg van een kennelijk uiterst succesvolle aanwending door de neoliberale lobby van allerlei ideologische manipulaties van de taal en het denken. Hiermee wordt de werkelijkheid van de arbeidsdwang - die associaties zou kunnen oproepen met de werkverschaffing in de crisisjaren en de Arbeitseinsatz onder de nazibezetting - door propaganda en retorische middelen als versluiserende eufemismen en zelfs regelrechte newspeak verhuld of van een positieve lading voorzien. Een rotbaantje dat een uitkeringsgerechtigde onder dreiging van sancties wordt opgelegd, wordt bijvoorbeeld verkocht als 'deelname aan een Work First-project', een 'aanbod', een 'uitdaging', 'een nieuwe kans'. Men wordt niet onder dwang tewerkgesteld, maar 'uitgenodigd' om weer 'mee te doen'; de uitkeringsgerechtigden wordt 'perspectief' geboden, er wordt in hen 'geïnvesteed'. Van de 'hangmat' die de uitkering was, wordt een 'trampoline' naar succesvolle reïntegratie in de arbeidsmarkt voor werklozen gemaakt, in plaats van hen, zoals vroeger, 'af te schrijven' met een uitkering en 'achter de geraniums' te laten verkommeren. De sociale zekerheid wordt niet uitgekleeft, maar op zodanige wijze 'hervormd' dat zij ook in de toekomst betaalbaar blijft ('toekomstbestendig' gemaakt). In werkelijkheid evenwel houdt het ministerie van Sociale Zaken, dat de samenleving via allerlei kanalen met dit soort propaganda overspoelt, zich ondertussen in de beste Orwelliaanse tradities (3) juist bezig met asociale zaken. Hoe ver men bereid is te gaan met de invoering van deze 'nieuwspraak' bleek in 2005, toen premier Balkenende serieus voorstelde het adjectief 'werkloos' uit het vocabulaire te schrappen en te vervangen door de formulering 'tussen twee banen in', om eraan bij te dragen dat het begrip waarvoor het te schrappen woord staat zelfs niet meer gedacht kan worden.

Een andere succesvolle manipulatieve strategie is het aan het volk verkopen van dwangmaatregelen door een beroep te doen op het 'gezonde verstand', dat weinig opheeft met nadere reflectie, en door toevoeging van een flinke scheut populisme aan de maatregelen. Het is toch immers vanzelfsprekend dat voor een uitkering een tegenprestatie van de ontvanger mag worden verwacht! Wie daar bezwaar tegen maakt, is een klaploper, een profiteur, die misbruik maakt van door de hardwerkende belastingbetaler opgebrachte sociale voorzieningen en keihard moet worden aangepakt! Dat sommigen in dit verband durven te spreken van dwangarbeid is toch te gek voor woorden! Dat zijn praktijken die alleen de nazi's en de Sovjets erop na hielden, dat weet toch iedereen! Dat daarvan in onze democratische rechtsstaat sprake zou zijn is gewoon schandalige stemmingmakerij!

repressie

Het gevolg van de inmiddels jarenlang gevolgde neoliberale aanpak, waarbij het ringeloren en koeioneren van uitkeringsgerechtigden onder het mom van een 'activerende aanpak' tot beleid is verheven en gemeente-ambtenaren van hogerhand wordt opgedragen deze improductievelingen het leven zo zuur mogelijk te maken, is inmiddels wèl, zoals onlangs in het nieuws kwam, dat sociale diensten tegenwoordig dagelijks geconfronteerd worden met agressie. Op de begrijpelijke wanhoop en woede van de geringelorden - men kan immers zelfs een hond niet altijd maar blijven sarren zonder risico op beten - hebben de autoriteiten echter maar één antwoord: nog meer repressie. Minister Guusje (PvdA) wil van nu af aan uitkeringsgerechtigden die zich hun hondse behandeling bij de sociale diensten niet gedwee laten welgevallen onmiddellijk in het cachot werpen en hun van hun laatste stuivers uitkeringsgeld beroven.

Maar succesvolle manipulatie, brede acceptatie en geslaagde repressie of niet: de vraagtekens die geplaatst kunnen worden bij de legitimiteit van de middelen die worden ingezet bij de verwezenlijking van het neoliberale arbeidsideaal kunnen niet zomaar worden uitgegomd. Zo staat in ons land de gedwongen tewerkstelling in het kader van bijstand niet alleen op gespannen voet met het in de

grondwet verankerde recht op een vrije arbeidskeuze (4), ook is sprake van frictie met verschillende internationale mensenrechtenverdragen, waaronder artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin 'verplichte arbeid' wordt verboden.

weggeredeneerd

Door vertegenwoordigers van de overheid wordt deze frictie weggeredeneerd: er zou hier geen sprake zijn van 'verplichte arbeid' in de zin van de mensenrechtenverdragen in kwestie. Een van de weinige plaatsen waar men deze ontkenning zwart op wit kan vinden, is een advies van de Raad van State van 17 oktober 2006: "Overigens is vaste uitleg dat arbeidsverplichtingen in het kader van bijstand of sociale verzekeringen niet gelden als verplichte arbeid. Bij de uitleg van deze bepaling speelt de definitie van verplichte arbeid in ILO-Conventie 29 een belangrijke rol."

Wat met de vage omschrijving 'vaste uitleg' wordt bedoeld, wordt door geraadpleegde deskundigen verschillend geïnterpreteerd. Waarschijnlijk moet hieronder worden verstaan: jurisprudentie van het Europese Hof. Deze is echter erg schaars waar het art. 4 EVRM betreft. Bovendien hebben deze weinige zaken (4a) geen betrekking op arbeidsverplichtingen in het kader van bijstand - daarover is nog nooit geprocedeerd. Feitelijk lijkt de Raad van State dus te verwijzen naar 'vaste uitleg' die helemaal niet bestaat en is de beoogde uitkomst van deze hogere jurisprudentie dat in dit geval het mensenrechtenartikel moet worden opgevat als het tegendeel van wat er staat!

Om te kunnen spreken van gedwongen arbeid moet naar het oordeel van de Europese Commissie aan een tweetal voorwaarden zijn voldaan: "First, that the work or service is performed by the worker against his will and, secondly, that the requirement that the work or service be performed is unjust or oppressive or the work or service itself involves avoidable hardship" (4b). Welnu, met het opleggen van een verplichting tot een vorm van arbeid waarmee een uitkeringsgerechtigde niet instemt en die een soort laagwaardig gevangeniswerk (5) behelst, waarvan de uitvoering een psychische vernedering inhoudt, die des te dieper is naarmate het opleidingsniveau van de betrokkene hoger is, wordt aan beide voorwaarden voldaan (against his will, unjust or oppressive requirement). Het moeten ondergaan van een dergelijke psychische vernedering staat bovendien in schril contrast met de oorspronkelijke intentie van de bijstandswet, waarvan de toenmalige KVP-minister Klomp_ bij de introductie verklaarde dat het juist de bedoeling was dat men hierop zonodig 'met opgeheven hoofd' een beroep kon doen.

onhoudbaar

De stelling die door sommigen wordt betrokken dat de uitkeringsgerechtigde niet verplicht is het aangeboden werk te aanvaarden, is onhoudbaar. Weigering leidt immers tot verlaging of stopzetting van de uitkering waardoor de bijstandsgerechtigde, die per definitie niet over eigen financiële middelen beschikt - juist om die reden doet hij een beroep op ondersteuning door de overheid - zonder of met zeer ontoereikende middelen van bestaan komt te zitten met als gevolg armoede, huisuitzetting, afhankelijkheid van particuliere liefdadigheid en dus aantasting van het grondrecht van de menselijke waardigheid, dat immers met name omvat "het fundamentele recht van eenieder op bestaansmiddelen en voorzieningen die voor hemzelf en zijn gezin toereikend zijn". Opschorting van de uitkering is ook in strijd met art. 13 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het Europese Comité inzake Sociale Rechten waarschuwde de Nederlandse regering in verband met de WWB in 2006 dan ook in de conclusies van zijn jaarlijkse rapport, dat 'reducing or suspending social assistance benefits is only compatible with the Charter (Handvest) if this does not deprive the individual concerned of means of subsistence (middelen van bestaan)'.¹

In gevallen waarin uitkeringsgerechtigden de zorg hebben voor kinderen is het Nederlandse beleid bovendien in strijd met het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), dat bepaalt dat dezen recht hebben op een levensstandaard die 'toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind'(6).

Een met dwangarbeid geconfronteerde bijstandsgerechtigde kan in principe dus zo naar de rechter stappen (7) en doorprocederen tot aan het Hof in Straatsburg toe. Het probleem is alleen dat hij, zodra hij de intimidatie van de uitkeringsambtenaren durft te trotseren, het risico loopt onmiddellijk van zijn uitkering te worden beroofd (over het bemoeilijken van de toegang tot het recht voor de burger gesproken!) en hij dus gedurende de tijd dat zijn procedure loopt, verstoken is van alle middelen van

bestaan. Waar blijft de juridisch geïnteresseerde weldoener die het slachtoffer van zoveel neoliberal onrecht tijdens zijn procedure in zijn levensonderhoud wil voorzien?

noten:

1. Dit artikel is eerder verschenen in het Katholiek Nieuwsblad van 7 mei 2007 (zie voor wat achtergronden van die krant een stukje elders in dit Kleintje)
2. In de WWB wordt gesproken van het verlagen van de uitkering als sanctie op het niet nakomen van 'arbeidsverplichtingen', aangeduid met de term 'maatregel'. Aangezien er echter geen landelijk genormeerd sanctiebeleid is, stelt elke gemeente haar eigen richtlijnen op. Zo verklaarden bijvoorbeeld B&W van de gemeente Leiden in 2004: "In het geval er sprake is van het weigeren van arbeid - acht het College een maatregel van 100% gerechtvaardigd." Volledige beëindiging van de uitkering dus.
3. Vgl. George Orwell, 1984, vert. H.C. Kool, A'dam, 1982, p.182: "Zelfs de namen van de vier Ministeries, waardoor wij geregeerd worden, demonstren een soort van onbeschaamdheid in hun opzettelijke verdraaiing der feiten. Het Ministerie van Vrede houdt zich bezig met oorlog, het Ministerie van Waarheid met leugens, het Ministerie van Liefde met martelingen en het Ministerie van Overvloed met uithongering."
4. Vergelijk hetgeen de Maastrichtse hoogleraar sociaal verzekeringsrecht, Saskia Klosse, in haar oratie (2003) over de nieuwe bijstandsregels zei: "De vraag rijst - of de inbreuk die - wordt gemaakt op de vrijheid van arbeidskeuze grondwettelijk wel geoorloofd is."
- 4a. Van der Mussele versus België, Siliadin versus Frankrijk, waarin de definities van de International Labour Organisation inderdaad een grote rol spelen
- 4b. Van Dijk/Van Hoof, Theory and Practice of the European Convention of Human Rights, 1998, p. 336
5. Het werk dat veroordeelden als bijvoorbeeld taakstraf krijgen opgelegd is zelfs nog minder geestdodend dan dat waarmee uitkeringsgerechtigden onder de nieuwe bijstandswet worden geconfronteerd, vgl. Paul Bordewijk, Geen baan, geen inkomen, in: Sociaal bestek, 09-02-2006: "Werk dat mensen als taakstraf krijgen opgelegd is vaak afwisselender dan het werk dat in het kader van work first wordt aangeboden, en dat is verklaarbaar ook: de reclassering wil graag kunnen rapporteren dat taakstraffen worden afgemaakt, terwijl bij work first iedereen die gillend wegloopt eraan bijdraagt dat de (sociale) dienst zijn target haalt."
6. Vgl. Herre de Vries, 'Kinderen onder bestaansminimum', in: Solidariteit, Webzine voor een strijdbare vakbeweging 29 april 2007 (www.solidariteit.nl)
7. Dat ook de uitvoerders van de nieuwe bijstandswet niet onaantastbaar zijn, bleek op 11 april jl., toen de Centrale Raad van Beroep (de hoogste rechterlijke instantie in Nederland op dit gebied), onder verwijzing naar eveneens een artikel van het EVRM, in hoger beroep bepaalde dat de gemeente Amsterdam - anders dan voormalig wethouder Aboutaleb, de huidige staatssecretaris van Sociale Zaken, had besloten - de uitkering van mensen in de bijstand niet zomaar mag stopzetten als de betrokkenen niet meewerken aan onaangekondigde huisbezoeken door controlerende ambtenaren, wanneer daarvoor geen aanleiding bestaat (zaak LJN BA 2436). Een tweede interessante recente uitspraak, eveneens gedaan door de CRvB, is zaak LJN AZ 8403, waarin, kort samengevat, de rechter bepaalde, dat in geval van het niet nakomen van de 'arbeidsverplichting' de gemeente een bijstandsuitkering mag verlagen, maar niet stopzetten. Wat overigens bij een laag uitkeringsbedrag als dat van de WWB evengoed nog tot ernstige financiële problemen kan leiden voor de betrokkene, met bijvoorbeeld huisuitzetting als gevolg. Bovendien is deze uitspraak de uitkomst van een individuele bezwaar- en beroepsprocedure, waarvoor slechts zeer weinig uitkeringsgerechtigden de benodigde moed en energie zullen kunnen opbrengen. Consequenties voor de bijstandswet zelf volgen pas als ook de politiek gevolgen aan dergelijke uitspraken verbindt. Tenslotte lijkt er voor fanatieke gemeenten toch nog een uitweg open te blijven door te kiezen voor een andere formulering van het beleid: geen 'stopzetting' van de uitkering, maar een 'verlaging' van 100 (of desnoods 99) procent (vergelijk noot 2).

Dit bericht is verschenen in Kleintje Muurkrant nr 424, 14 juni 2007